

## A közszolgáltatások kutatásának információs háttere

Pukli Péter<sup>1</sup>

*Az „egy közgazdasági fogalom-több statisztikai adat” probléma megoldása állandó kihívás a statisztikai tudomány számára, és különböző módszerek és mutatószámok kidolgozására ösztönözte és ösztönzi a statisztikusokat. A közszolgáltatások információs hátterét, a rendelkezésre álló információk mennyisége és minősége alapján általában szegényesnek szokták minősíteni. Az információs háttérrel tekintve az általános jellegű problémák mellett két további nehézséggel kell számolni. Az egyik speciális probléma abból származik, hogy a közszolgáltatások körére, definíciójára több értelmezéssel találkozhatunk. A másik, a közszolgáltatások teljesítményének mérési nehézségei, következően abból, hogy az esetek többségében nem a piacon értékesülnek. A teljesítményre (kibocsátás, hozzáadott érték) vonatkozó adatok minősége, a közszolgáltatások esetében, gyengébb, mint más ágazatokban, a nemzetközi összehasonlíthatóságokat azonban elősegíti az a tény, hogy az országok többségében hasonló becslési eljárásokat alkalmaznak.*

*Kulcsszavak: közszolgáltatás, közüzem, SNA, ESA, a közszolgáltatások teljesítményének számbavétele*

### 1. Bevezetés

A közszolgáltatások információs hátterét, a rendelkezésre álló információk mennyisége és minősége alapján általában szegényesnek szokták minősíteni, tegyük hozzá nem alaptalanul. E területre is érvényesek a statisztikai szolgálat felé gyakran megfogalmazott kritikai észrevételek: a gazdasági, társadalmi jelenségeket átfogóan leíró mutatószámok hiánya, illetve a rendelkezésre álló statisztikai adatok nem megfelelő részletezettsége.

Elismerve azt, hogy a kritikai megjegyzések több esetben jogosak, meg kell említeni, hogy mindkét – általánosnak minősíthető – hiányosság megszüntetésének vannak objektív korlátjai is.

A részletezettséget illetően az adatszolgáltatói teher növelése képez szinte leküzdhetetlen akadályt. A vállalkozások költségérzékenysége egy bizonyos határon túl gátat szab a kérhető statisztikai adatok mennyiségének, különösen akkor, ha az együtt jár a belső nyilvántartási rendszer megváltoztatásával is.

A gazdasági, társadalmi jelenségeket átfogóan leíró statisztikai mutatószámok hiányának vagy torzított voltának megítélésekor pedig azt kell figyelembe venni,

---

<sup>1</sup> Dr. Pukli Péter, főtanácsos, Központi Statisztikai Hivatal (Budapest)

hogy a gazdasági folyamatok és a statisztikai adatok eltérő természetéből következően a közgazdasági fogalmak az esetek többségében csak több statisztikai adattal írhatók le. A mutatószámok valósághűsége ezekben az esetekben lényegében attól függ, hogy a statisztikusok mennyire képesek a gazdaság jelenségeinek, fogalmainak összetevőiből a lényeges, meghatározó tulajdonságokat kiválasztani, és statisztikai megfigyelésre alkalmas fogalmakkal leírni.

Az „egy közgazdasági fogalom-több statisztikai adat” probléma megoldása tehát állandó kihívás a statisztikai tudomány számára, és különböző módszerek és mutatószámok kidolgozására ösztönözte és ösztönzi a statisztikusokat. A kidolgozott módszerek általában azon az elven alapulnak, hogy különböző műveletekkel, csoportosításokkal bővíteni lehet a statisztikai adat tartalmát, illetve matematikai-statisztikai módszerek alkalmazásával a megfigyelési egység több tulajdonsága kombinálható, és kifejezhető egy adattal (pl. ár- és volumenindexek, termelékenységi mutatók, regresszió-számítás stb.).

A közszolgáltatások információs hátterét tekintve az előzőekben részletezett általános jellegű problémák mellett két további nehézséggel kell számolnunk. Az egyik speciális probléma abból származik, hogy a közszolgáltatások körére, definíciójára több értelmezéssel találkozhatunk. Szinte állandóan napirenden van a közszolgálati funkciók újraértelmezése. A statisztikai adatgyűjtés és adat-előállítás szempontjából azonban a vonatkozási kör pontos meghatározása alapvető feltétel, a megfigyelések megszervezése, az összehasonlítható adatok biztosítása érdekében. A másik, a közszolgáltatások teljesítményének mérési nehézségei, következően abból, hogy az esetek többségében nem a piacon értékesülnek.

## 2. A közszolgáltatások köre, szervezeti, tevékenységi lehatárolása

A közszolgáltatásokat nyújtó szervezetek alapján meghatározva a közszolgáltatások körét a következő definíció adja a legtagabb értelmezést.

*Közzem a közösség érdekében jellemzően szolgáltató tevékenységet ellátó szervezet, akár üzemi, akár intézményi formában működik (Vámos 1998).* A szervezetek lehetnek közigazgatási intézmények, közcélú testületek, közcélú vállalkozások.

A jelenleg érvényben lévő tevékenységi osztályozási rendszerben az alábbi ágazatok felelnek meg a fenti definíciónak.

- Villamosenergia-termelés, -elosztás
- Gázgyártás, -elosztás
- Gőz-, melegvízellátás
- Vízttermelés, -kezelés, -elosztás
- Vasúti szállítás
- Menetrendszerű egyéb szárazföldi személyszállítás
- Postai, futárpostai tevékenység

- Általános közigazgatás, irányítás
- Külügyek, honvédelem, igazságügy, közbiztonság, közrend, tűzvédelem
- Kötelező társadalombiztosítás
- Oktatás
- Egészségügyi, szociális ellátás
- Szennyvíz-, hulladékkezelés, településtisztasági szolgáltatás
- Érdekképviselői tevékenység
- Szórakoztatás, kultúra, sport

A fentieknél lényegesen szűkebben határozza meg a közszolgáltatások körét az ENSZ Statisztikai Bizottsága által kiadott Nemzeti Számlák Rendszere (System of National Accounts, SNA), illetve annak az Európai Unió-ban használt megfelelője (European System of National and Regional Accounts, ESA), mely kézikönyvek a gazdaságstatisztikusok számára mértékadók, mivel a kézikönyvekben rögzített előírások biztosítják a gazdaságstatisztikai mutatók integrációját és nemzetközi összehasonlíthatóságát.

Igazolja ezt az a tény is, hogy az EU-ban a konvergencia kritériumok mérése során csak az ESA alapján számított adatokat fogadta el hitelesnek az EU Bizottsága.

Az SNA és az ESA definíciója szerint:

*A közszolgáltatások jellemzői, hogy:*

1. *a közösség minden tagja, vagy a közösség egy-egy adott csoportja egyformán igénybe veheti,*
2. *az igénybevételük általában passzív, és nincs szükség meghatározott megállapodásra, vagy az érintettek aktív részvételére.*
3. *a fogyasztók között nincs verseny a szolgáltatás megszerzéséért.*

*Az általános közigazgatás, a védelem, a háztartásoknak nyújtott „nem-piaci” oktatási, egészségügyi és egyéb szolgáltatások tartoznak ebbe a körbe. (EUROSTAT 1996, 19. o.)*

Jól érzékelhetően az előző definícióhoz képest szűkebb azon tevékenységek köre, melyek a közszolgáltatások részét képezik, amelyet tükröz a Magyarországon működő szervezetek ágazati besorolása is (1. táblázat).

Az SNA definíciója azonban nemcsak a tevékenységek körét tekintve szűkebb, hanem a „nem-piaci” jelzővel a profit-orientált vállalkozások szolgáltatásait is kizárja a közszolgáltatások köréből (a piaci áron is elérhető közszolgáltatások hasonlóak, mint a „nem-piaciak”, de általában különbség van a szolgáltatások jellegében és minőségében.) Mint a fenti táblázatból kiderül ezen vállalkozások száma nem jelentéktelen.

1. táblázat A működő gazdasági szervezetek száma gazdálkodási forma szerint  
(2001. június 30., darab)

	Összes gazdasági szervezet	Vállalkozások	Költségvetési szervek és intézményeik	Non-profit szervezetek
Összesen	888540	776531	14894	52794
ebből:				
Általános köz- igazgatás	5125	-	5125	-
Oktatás	30488	17160	6087	7241
Egészségügyi, szociális ellátás	31417	22206	2060	7151
Egyéb közösségi szolgáltatás	70012	49967	1166	18879

Forrás: KSH (2001b).

Az egészségügyi szolgáltatások példáján az is érzékelhető, hogy az egyes országok között jelentős különbségek vannak a közszolgáltatásként igénybe vehető és a piacon elérhető szolgáltatások megoszlása tekintetében (2. táblázat).

2. táblázat Az egészségügyre fordított állami kiadások az összes egészségügyi kiadás százalékában (1990 és 1997, százalék)

Ország	Állami kiadások részaránya	
	1990	1997
Ausztria	73,5	73,0
Belgium	88,9	87,6
Csehország	96,2	91,7
Görögország	62,7	57,7
Írország	72,9	76,7
Szlovénia	-	80,8
USA	40,5	46,4
Magyarország	-	69,1

Forrás: OECD (1999), WHO (2001).

A pontosság érdekében meg kell említeni, hogy a tevékenységek fentiek szerinti besorolását az SNA nem szervezeti szinten, hanem ún. homogén tevékenységi egység (kind of activity unit) szinten írja elő. Azaz a kormányzati és non-profit intézmények azon tevékenységeit, melyeket a piacon értékesítenek, vagy nem a felsorolt tevékenységi csoportokba tartoznak, nem szabad a közszolgáltatások között számba venni.

Ez az előírás Magyarországon a jelenlegi költségvetési nyilvántartások alapján nem tartható be. Lényegesen javulni fog a helyzet, ha az állami költségvetés tervezésekor, és teljesítésének elszámolásakor áttérnek a kiadások funkciók szerinti elszámolására a kormányzati tevékenységek osztályozási rendszere (Classification of the Functions of Government, COFOG) szerint. A kormányzaton kívüli körben pedig az ún. szakosodott egységek szerinti adatgyűjtés kiszélesítésével kívánja a KSH csökkenteni a heterogén tevékenységű vállalkozások okozta pontatlanságot.

Szeretném felhívni a figyelmet a non-profit szervezetek adataira, ugyanis szerepük a közszolgáltatások területén talán kevésbé közismert, holott jól láthatóan számszerinti arányuk jelentős (1. táblázat). Tényrérésük a rendszerváltozás után kezdődött, majd a kilencvenes évek második felében számuk stabilizálódott.

Teljesítményükre vonatkozóan pontos adatokkal nem rendelkezünk, mivel ebben a körben nagyon magas a nem-válaszolási arány. A feldolgozott kérdőívek, és az elemi adatok szintjén végzett becslések alapján az azonban megállapítható, hogy országos szinten sem jelentéktelen a GDP-hez való hozzájárulásuk, egyes ágazatokban pedig a szerepük kifejezetten jelentős (3. táblázat).

3. táblázat A non-profit szervezetek hozzájárulása a GDP-hez  
(1998, milliárd forint és százalék)

Ágazat	A hozzáadott érték összege	Ágazaton belüli részarány
oktatás	14,5	3,5
egészségügy és szociális ellátás	9,2	2,4
kultúra és sport	18,5	16,4
érdekképviselési tevékenység	23,0	76,1
Összesen	65,2	0,7

Forrás: KSH (2000).

### 3. Fogyasztói lehatárolás, a GDP felhasználási oldala.

A nemzeti számlák rendszerében található a közszolgáltatásoknak egy másik értelmezése is, amikor a közösségi fogyasztást definiálja a rendszer a bruttó hazai termék felhasználási tételei között. Ismertetésére azért érdemes kitérni, mert gyakran fordul elő, hogy a közösségi fogyasztási kiadásokra vonatkozó adatokat helytelenül értelmezve, a közszolgáltatások termelési adatai helyett használják, és fordítva.

A közösségi fogyasztási kiadások két kategóriába sorolhatók:

1. azoknak a termékeknek és szolgáltatásoknak az értéke, amelyet a kormányzat maga állít elő,

2. azoknak a piaci termelők által előállított termékeknek és szolgáltatásoknak a vétele, amelyeket a kormányzat a háztartások számára, átalakítás nélkül, rendelkezésre bocsát, mint természetbeni szociális transzfert, azaz a kormányzat csak fizet azokért az árukért és szolgáltatásokért, amit az eladók a háztartásoknak nyújtanak.

Ebben az előzőektől eltérő szemléletű megközelítésben a közszolgáltatások a fogyasztó oldaláról kerülnek lehatárolásra. Körük részben szélesebb, másrésztől pedig szűkebb, mint a termelési oldalú számbavétel.

Közösségi fogyasztási kiadásként kell kezelni az általános közigazgatás, a védelem, a háztartásoknak nyújtott „nem-piaci” oktatási, egészségügyi és egyéb szolgáltatások mellett például a lakhatási támogatás egy részét, a közlekedési rendszer működtetésének egy részét, a kormányzat környezetvédelmi, kutatás-fejlesztési, infrastruktúra és gazdaság-fejlesztési kiadásait. Ugyanakkor a non-profit szervezetek közszolgáltatási tevékenysége nem része a közösségi kiadásoknak.

A két megközelítés közötti eltérést kívánja érzékeltetni a következő táblázat.

4. táblázat A GDP termelése és az államháztartási kiadások közszolgáltatási ágazatok szerint (1999, milliárd forint)

	GDP termelés	Államháztartási kiadások
Általános közigazgatás	723	690
Oktatás	478	545
Egészségügy	446	503
Egyéb közösségi szolgáltatások	328	300

Forrás: KSH (2001a).

#### 4. A közszolgáltatások teljesítményének számbavétele.

A nemzeti számlák összeállításakor a nemzetközi összehasonlíthatóság biztosítása érdekében minden ország arra törekszik, hogy az előzőekben említett kézikönyvek ajánlásait – az EU tagországokra vonatkozóan előírásait – kövesse. Ezen belül is kiemelt jelentőségük van a GDP termelés „értékelésére” vonatkozó előírásoknak. A különböző termelési – értékesítési tranzakciók értékének megállapítására igen részletes leírásokat találhatunk a kézikönyvekben, és hasonló a helyzet az árváltozások hatásának kiszűrése, a volumenindexek számítása tekintetében. E fejezetek legrövidebb, egyben leglazább előírásokat tartalmazó része a közszolgáltatási tevékenységek kibocsátásának, hozzáadott értékének értékelésére vonatkozó paragrafus.

Az a tény, hogy e szolgáltatások nem a piacon „értékelődnek”, párosulva sokféleségükkel, rendkívül megnehezíti az értékben való számbavételüket és egyben volumenük mérését is.

Az értékben való számbavételre az SNA kézikönyve az alábbi ajánlást tartalmazza:

*„A kormányzat és a non-profit szervezetek által nyújtott szolgáltatások kibocsátásának értékét a szolgáltatások termelésekor felmerült összes költség alapulvételel kell becsülni.”* (UN 1993, 402. o.)

A közszolgáltatási teljesítmények időbeni változásának mérésére már több alternatív módszert tartalmaz a kézikönyv.

Elvi lehetőségként elsőként az egyes szolgáltatás fajták természetes mértékegységben számbavett adataiból számított egyedi mennyiségi indexek súlyozott átlagaként képzett volumenindexet említi. E módszer alkalmazásának az a feltétele, hogy addig részletezzük a különböző szolgáltatás-fajtákat, ameddig el nem érünk olyan szolgáltatás csoportig, melyekbe tartozó szolgáltatások fajlagos költsége és minősége közel azonos. Belegondolva az egészségügyi, oktatási, kulturális szolgáltatások változatosságába, igen gyakran egyedi jellegére, könnyen belátható, hogy ez a módszer a gyakorlatban aligha alkalmazható. Nem beszélve a preventív jellegű közösségi szolgáltatásokról (honvédelem, környezetvédelem, balesetvédelem stb.), ahol mérhető output nem is keletkezik.

A második ajánlott módszer a szolgáltatásokhoz inputként felhasznált költségek változásával közelíti a szolgáltatások kibocsátásának időbeni változását.

5. táblázat Egészségügyi kiadások vásárlóerő paritáson valamint a GDP százalékában (1997, USA dollár és százalék)

Ország	Egy főre jutó egészségügyi kiadás vásárlóerő paritáson	Egészségügyi kiadások a GDP százalékában
Ausztria	1905	8,3
Belgium	1768	7,6
Csehország	943	7,2
Görögország	1196	8,6
Írország	1293	6,3
Lengyelország	386	5,2
<b>Magyarország</b>	<b>642</b>	<b>6,5</b>
Németország	2364	10,7
Portugália	1148	7,9
Szlovénia	996	9,4
USA	4095	13,9

Forrás: OECD (1999), WHO (2001).

A módszer alkalmazásának feltétele egy részletes adatgyűjtés a felhasznált anyagokról és szolgáltatásokról, illetve azonos részletezésű árindexek megléte. Az amortizációs költségek változatlan áras számbavétele további módszertani gondokat okoz. A fenti korlátok miatt a gyakorlatban ezt a módszert csak egyes részterületekre alkalmazzák.

A harmadik ajánlott módszer a közszolgáltatások volumenváltozásának mérésére „proxy”-ként a munkaerő-költségek indexét javasolja, korrigálva a munkatermelékenység változásával.

A GDP számítások során a legtöbb ország – így Magyarország is – e módszert alkalmazza a nem-piaci szolgáltatások termelési volumenváltozásának becsléséhez. Szintén általános gyakorlat, hogy a közszolgáltatások esetében a munkatermelékenység évi növekedését 0, illetve 1 százalékra teszik. Ezt a módszert alkalmazzák a nemzetközi összehasonlításokhoz használt vásárlóerő-paritás indexek kiszámításakor is. A következő két táblázat ilyen összehasonlításokat mutat be.

6. táblázat Oktatási kiadások a GNI százalékában valamint az egy főre jutó oktatási kiadások (1996 és 1997, százalék és USA dollár)

Ország	Oktatási kiadások a GNI százalékában (1996)	Egy tanulóra jutó oktatási kiadás vásárlóerő paritáson (1997)		
		alapfokon	középfokon	felsőfokon
Ausztria	5,4	6258	8213	9993
Belgium	3,1	3813	6938	7843
Csehország	5,1	1954	3641	5351
Görögország	3,1	2351	2581	3990
Írország	6,0	2574	3864	7998
Lengyelország	7,5	1435	-	4395
<b>Magyarország</b>	<b>4,6</b>	<b>2035</b>	<b>2093</b>	<b>5430</b>
Németország	4,8	3490	6149	9466
Portugália	5,8	3248	4264	-
USA	5,4	5718	7230	17466

Forrás: UNSECO (2000), OECD (2000).

## 5. Összefoglaló megállapítások.

A közszolgáltatások információs hátterét tekintve az általános jellegű problémák mellett két további nehézséggel kell számolni. Az egyik speciális probléma abból származik, hogy a közszolgáltatások körére, definíciójára több értelmezéssel találkozhatunk. A másik, a közszolgáltatások teljesítményének mérési nehézségei, következően abból, hogy az esetek többségében nem a piacon értékesülnek.



A közszolgáltatások körét illetően a statisztikusok a nemzeti számlák rendszerében használt, nemzetközileg elfogadott definícióból indulnak ki, mely szerint a közszolgáltatások jellemzői, hogy: a közösség minden tagja, vagy a közösség egy-egy adott csoportja egyformán igénybe veheti, az igénybevételük általában passzív, és nincs szükség meghatározott megállapodásra, vagy az érintettek aktív részvételére, a fogyasztók között nincs verseny a szolgáltatás megszerzéséért.

Lényegesen nehezebb jó megoldást találni a közszolgálati teljesítmények mérésére. Az alkalmazott nemzetközi konvenciók szerint a kormányzat és a non-profit szervezetek által nyújtott szolgáltatások kibocsátásának értékét a szolgáltatások termelésekor felmerült összes költség alapulvételével kell becsülni, a közszolgáltatások volumenváltozásának mérésére pedig „proxy”-ként a munkaerő-költségek indexét kell alkalmazni, korrigálva a munkatermelékenység változásával.

Úgy gondolom a leírtakból egyértelműen érzékelhető, hogy a teljesítményre (kibocsátás, hozzáadott érték) vonatkozó adatok minősége, a közszolgáltatások esetében, gyengébb, mint más ágazatokban. A nemzetközi összehasonlításokat azonban elősegíti az a tény, hogy az országok többségében hasonló becslési eljárásokat alkalmaznak.

#### *Felhasznált irodalom:*

- EUROSTAT 1996: European System of Accounts (ESA 95). EUROSTAT, Luxembourg.
- KSH 2000: A non-profit szervezetek Magyarországon 1998. KSH, Budapest.
- KSH 2001a: Magyar Statisztikai Évkönyv 2000. KSH, Budapest.
- KSH 2001b: A működő gazdasági szervezetek száma 2001. II. negyedév. KSH, Budapest.
- OECD 1999: OECD Health Data 1999. OECD, Paris.
- OECD 2000: Education at a Glance. OECD, Paris.
- UN 1993: System of National accounts 1993. United Nations, New York.
- UNESCO 2000: Statistical Yearbook 1999. UNESCO, Pariss.
- Vámos 1998: Bevezetés a közüzemi gazdaságban. In Pásztor Miklós (szerk.): *Közigazgatási vezetési ismeretek. 4. kötet. Államháztartási ismeretek.* BM Kiadó, Budapest.
- WHO 2001: World Health Report 2000. WHO, Geneva.